

格致方法·计量经济学研究方法译丛

Public
Policy
in an
Uncertain
World

Analysis and
Decisions

不确定世界中的 公共政策 分析和决策

Charles F. Manski

[美] 查尔斯·F. 曼斯基 著
魏陆 译

格致出版社  上海人民出版社

格致方法·计量经济学研究方法译丛

Public
Policy
in an
Uncertain
World
Analysis and
Decisions

不确定世界中的 公共政策 分析和决策

Charles F. Manski

[美] 查尔斯·F. 曼斯基 著
魏陆 译

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

不确定世界中的公共政策:分析和决策/(美)查尔斯·F.曼斯基著;魏陆译.—上海:格致出版社;上海人民出版社,2018.6

(格致方法·计量经济学研究方法译丛)

ISBN 978-7-5432-2802-3

I. ①不… II. ①查… ②魏… III. ①公共政策-政策分析 IV. ①D035-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 256746 号

责任编辑 钱 敏

封面装帧 路 静

格致方法·计量经济学研究方法译丛

不确定世界中的公共政策——分析和决策

[美]查尔斯·F.曼斯基 著

魏陆 译

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 635×965 1/16

印 张 12

插 页 3

字 数 169,000

版 次 2018 年 6 月第 1 版

印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2802-3/F·1069

定 价 50.00 元

Public Policy in an Uncertain World: Analysis and Decision

by Charles F. Manski

Copyright © 2013 by the President and Fellows of Harvard College

Published by arrangement with Harvard University Press

through Bardon-Chinese Media Agency

Simplified Chinese translation copyright © 2018

by Truth & Wisdom Press

All Rights Reserved.

上海市版权局著作权合同登记号:图字 09-2014-536

译者的话

查尔斯·曼斯基(Charles F.Manski)是美国当代知名经济学家,1948年11月出生于美国马萨诸塞州波士顿市,他的父亲是二战期间一名犹太人大屠杀幸存者。曼斯基分别于1970年和1973年获得麻省理工学院理学学士和经济学博士学位,1973—1979年任卡内基·梅隆大学经济学助理教授、副教授,1979—1983年任耶路撒冷希伯来大学经济学副教授,1983—1997年任威斯康星大学麦迪逊分校经济学教授,并先后出任该校贫困问题研究中心主任(1988—1991年)和收入动态研究指导委员会主席(1994—1998年),1997年起任美国西北大学经济系教授、校董事会讲席教授。曼斯基从1996年起供职于美国国家研究委员会(NRC),并在1998—2001年间担任非法毒品问题数据与政策研究委员会主席。2009年和2014年先后当选为美国科学院院士和英国科学院院士,他同时也是美国艺术与科学院院士、美国科学促进协会会员。

曼斯基是一位杰出的行为经济学家和计量经济学家。他对社会经济领域的行为选择与决策问题研究做出了卓越贡献,并开启了计量经济学“部分识别”(partial identification)研究的大门,将社会互动理论推上了一个新高峰。2015年,路透社曾报道称曼斯基是当年诺贝尔经济学奖的潜在热门人选。

曼斯基具有高深的数学水平,但是正如其在本书前言中所言,他打算尽可能用文字写一本关于公共政策分析和决策的书。本书介绍了在不确定世界中政策分析的实践和研究者们面临的棘手难题,以及如何

做决策才能合理地解决这些困难。多数决策者喜欢点预测，但是曼斯基认为，可信的分析一般都会得出政策结果的区间预测，而不是点预测。在本书中，曼斯基举了很多有趣的例子来说明公共决策面临的艰难选择以及政策分析对公共决策的影响，如死刑对杀人犯的威慑作用，重判少年累犯对其是否再次犯罪的作用，最低工资和失业保险对于就业的作用，以及学前教育对高中教育的作用等。这些例子来源于美国公共政策的实践，令人深思，对于我们了解现实世界中的公共决策非常有帮助。

本人长期从事公共政策决策咨询研究工作，深感这本书中所描述的公共决策困境和解决方法同样适用于中国。一方面，在政策分析中，曼斯基所说的确定的论断、冲突的论断、将科学与倡导混为一谈的论断、期望性的推断、不合逻辑的论断、媒体夸大的报道等常见的弊端普遍存在。一些研究分析机构喜欢投政府部门所好，热衷于为政府即将出台或者已经出台的政策提供佐证和诠释，而不是进行科学中立的论证，对公共决策形成了误导。因此，政策研究分析质量亟待提高。另一方面，一些政府部门在决策时通常太过自信甚至自负。他们要求研究机构能够提供确定性的论断，尤其喜欢正面的确定性论断，不喜欢与其理念不一致的论断。这种偏好与要求导致政府的一些政策脱离实际，缺少弹性，易于陷入被动，公共决策水平也亟待提高。在目前这样一个充满不确定性的世界中，公共决策无疑面临很多棘手问题。但是，也确实存在能够提高公共决策质量的科学分析和决策方法。这本书非常有助于政府部门官员、社会公众以及公共政策研究者理解公共政策分析和决策方法，提升公共决策水平。

本书由上海市发展改革研究院魏陆研究员翻译，本人曾经翻译过多本英文著作，但毫无疑问这本书是最难翻的，前后历经三年多才得以完成。因为曼斯基打算尽可能用文字描述复杂的公共决策问题，这对于作者来说是个挑战，对于翻译者来说也是一个巨大的挑战。上海交通大学国际与公共事务学院研究生朱鸿、张岩以及贵州大学公共管理学院副教授杨志军承担了本书部分章节的初译工作，具体分工如下：简

介和第1章(魏陆、朱鸿),第2—3章(魏陆、张岩),第4—6章(魏陆、杨志军),戴林序对译稿提出了一些修改意见,魏陆对译稿进行了多次校对。

由于译者水平有限,不足之处敬请批评指正。

魏 陆

上海市发展改革研究院

2017.10

前 言

当同事们问我过去几年都在忙什么时，我会介绍我正在进行的研究，然后告诉他们，我面临的最大挑战就是我决心尽可能用文字写一本书。他们通常会困惑地看着我，觉得我的想法很奇怪。我向他们解释说，这本书是大众读物，能少用数学专业术语就尽量少用，最好能完全不用。我接着说，社会需要面对政策形成中的不确定性。过去二十年，我主要研究可信的政策分析和决策方法，现在我感到我的观点已经趋于成熟，足以引起社会科学家这一专业团体之外的广大民众关注了。

我已经竭尽全力完成此书，希望结果不辜负我的努力。很高兴再次与哈佛大学出版社的迈克·阿伦森(Mike Aronson)进行合作，在整个写作过程中他都非常信任我。我还要感谢马特·马斯廷(Matt Masten)、约翰·佩珀(John Pepper)，以及各位评论者对书稿所提出的宝贵意见。我也十分感谢国家科学基金会(National Science Foundation)通过SES-0911181资助项目对本书提供的资金支持。

目 录

导论 /1

- 拉姆斯菲尔德和知识的局限性 /1
- 使用政策分析做出明智的决策 /2
- 本书结构 /4

第一部分 政策分析

1 基于不可信论断的政策分析 /9

- 1.1 政策分析的逻辑和可信度 /9
- 1.2 对确定性论断的激励因素 /11
- 1.3 传统的论断 /14
- 1.4 冲突的论断 /21
- 1.5 将科学与倡导混为一谈的论断 /26
- 1.6 期望性的推断 /29
- 1.7 不合逻辑的论断 /35
- 1.8 媒体夸大的报道 /41

2 预测政策结果 /45

- 2.1 威慑与死刑 /45
- 2.2 分析处理反应 /49
- 2.3 预测强制实施一项处理方法的政策结果 /51
- 2.4 相同的处理单元 /56
- 2.5 相同的处理组 /60
- 2.6 实践中的随机实验 /64
- 2.7 观察研究中的随机处理选择 /73

- 2.8 理性处理选择的模型化 /77
- 3 预测行为 /80
 - 3.1 所得税与劳动供给 /81
 - 3.2 离散选择分析 /88
 - 3.3 预测不确定条件下的行为 /93
 - 3.4 对理性选择的不同观点 /97

第二部分 政策决策

- 4 使用不完备知识进行规划 /109
 - 4.1 医治未知痘病 /110
 - 4.2 决策理论的要素 /111
 - 4.3 决策标准 /115
 - 4.4 运用不完备犯罪预防知识制定搜查政策 /119
 - 4.5 运用不完备疗效知识制定疫苗接种政策 /121
 - 4.6 理性决策和合理决策 /125
- 5 多元化处理选择 /133
 - 5.1 给一个总体分配两种处理 /135
 - 5.2 多元化和平等对待 /141
 - 5.3 自适性的多元化 /144
 - 5.4 跨越时空的多元化方法 /147
 - 5.5 自适性的局部药品审批 /149
 - 5.6 集体决策程序 /153
 - 5.7 自由选择 /161
- 6 政策分析与决策 /165
 - 6.1 分析与决策之间的隔离机制 /165
 - 6.2 如何做得更好 /166
- 附录 A 运用不同决策标准医治未知痘病得到的结果 /168
- 附录 B 用最小最大后悔标准分配现有疗法与新疗法 /170
- 附录 C 对两种处理反应都不完全了解时的处理选择 /172
- 参考文献 /174

导 论

拉姆斯菲尔德和知识的局限性

最近一段时间,唐纳德·拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)已经充分向我们展示了在不确定世界中做出正确公共决策的艰巨性。拉姆斯菲尔德在联邦政府中担任过很多职位。他最后一次任职是2001—2006年间出任国防部长,但是最终在一片争议声中离任。他坦陈自己的知识是有限的,但是人们之所以记住他,或许是因为他对一个重大政策结果所做出的非常错误的预测。

拉姆斯菲尔德规则(Rumsfeld's Rules)很好地说明了他认为知识是有限的这一观点。这一规则已经在华盛顿官员中流传了多年,其中一点是“学会说‘我不知道’。如果恰当使用这一点,通常会很奏效”(Rumsfeld, 2001)。

2002年初,当国防部长拉姆斯菲尔德在记者招待会上回答记者们关于伊拉克问题的提问时,他可能就为认识论作出了不可磨灭的贡献。记者的问题和他的回答内容如下(U.S. Department of Defense, 2002):

记者:“部长先生,请问我能否就您刚才所说的话提一个问题:对于伊拉克的大规模杀伤性武器和恐怖分子,是否有证据证明伊拉克已经尝试或者愿意为恐怖分子提供大规模杀伤性武器呢?因为据报道称并没有证据表明巴格达与恐怖组织有直接联系。”

拉姆斯菲尔德:“我一向对尚未发生事件的相关新闻报道很感

兴趣，因为正如我们所知，世上有一些已经众所周知的事，有一些我们知道是已知的事，还有一些我们知道是未知的事——即已知的未知，但还有一些我们不知道是未知的事——即不知的未知。只要我们纵观一下我国和其他自由国家的历史，就会发现探索不知的未知往往更困难。”

拉姆斯菲尔德并不是第一个把“已知的未知”(known unknowns)和“不知的未知”(unknown unknowns)这两个概念区分开的人，但是他在一个重大政策背景中准确地描绘出了两者的区别。

然而，2002年末，拉姆斯菲尔德信心满满地对伊拉克未来战争的持续时间做出了一个令其臭名远扬的预言(Rumsfeld, 2002)。他说：“虽然今天我无法准确地告诉你，我们当下对伊拉克使用的武力将持续五天、五周还是五个月，但是它最长将不会超过五个月。”尽管拉姆斯菲尔德对战争持续时间长短的预测已经体现出了不确定性，但是正如我们现在所知，即使将他预测的时间上限从五个月延长到五年，仍然是太短了。

使用政策分析做出明智的决策

正如拉姆斯菲尔德确信伊拉克战争的持续时间一样，政治家们通常确信他们所提出的政策会得到令人满意的结果。虽然他们很少提供证据，但是有时他们也会引用学术研究者、政府机构中的政策分析师和私人智库发表的一些正合其意的研究成果。我们经常可以看到，一些政策倡导者常常声称“研究已经表明”该政策将会是受欢迎的。

读者也许认为，作为一个关注公共政策的经济学家，我应该赞成使用已有研究成果帮助我们做出正确的政策选择。我确实赞成——如果该研究的逻辑合理、秉持的假设可信，则该研究成果将确实有助于政策制定。

无论如何,研究者通常对不同政策决策的后果表现出确定性。准确预测结果很常见,但是表明不确定性很少见。然而,政策预测常常是脆弱的。如果结论是基于批判性的、毫无根据的假设或者跳跃性的逻辑做出的,那么政策分析的可信性就不靠谱了。

我希望推动政策分析,使其远离不可信的确定性论断,用不完备知识如实描述现实世界。在一系列关于方法论的研究中(Manski, 1990),我已经提醒过,在分析和提出决策建议时,不要使用强到不可信的强假设。我敦促政策分析师们想想,当将可得的数据与可信的假设结合在一起时,我们中能得出什么结论。分析结论通常是政策结果的区间预测(interval predictions)。我展示了区间的形式是基于数据和假设的。我也表明了运用有限的关于政策结果的知识进行政策选择是合理的。我还强调,如果一个人只掌握了关于政策结果的不完备知识,那么他选择的政策只能说是合理的而不能说是最优的,除非他掌握了完备的知识。

我在很多专业期刊论文中阐释了这一方法论的研究计划,同时也在几本著作(Manski, 1995, 2003, 2005a, 2007a)和一篇综述文章(Manski, 2011a)中向读者们说明了该计划。随着该计划的逐步成熟,我愈发觉得,除了愿意和能够阅读专业文献的人之外,它也引起了更广泛的大众读者的关注。因此,我决定撰写本书。

但愿我的这本书能够被大众接受,包括那些不具备经济学家般数学知识的人。故此,在写作中我考虑到了公共政策与社会科学专业的本科生和硕士生,考虑到了授权、执行或分析政策的公务员,也考虑到了制定政策的政府官员,还考虑到了向大众描述和解释政策的新闻记者,甚至还考虑到了想要深入思考政策选择的公众。

写这样一本即严肃又通俗易懂的书是一个挑战。这本书几乎全用文字写成,这意味着我必须竭尽全力用文字解释我的观点,而不能用我擅长的数学公式。但是在一些地方我仍然决定用一点基础逻辑或代数,这可以弥补语言表达的不足。为了表明这些资料的重要性,我讨论了大量的政策问题——包括死刑、所得税、药品审批和疫苗注射。

我期望那些已经掌握了本科微观经济学和概率推理基础课程基本

要义(不是那些技术细节)的读者们能够完全理解我的观点。我也希望那些没有相关知识的读者能够理解我对概念和方法的解释。我意识到,一个人初次理解这些概念时会感到非常困难。但是经验说明,只要读者深入思考,最初陌生的概念会逐渐变得熟悉和明晰。无论如何,本书是为所有想花时间认真阅读相关资料的读者们准备的,不是一本供休闲读者在机场书店看的流行社会科学读物。

本书结构

第一部分包括第1章到第3章,描述了政策分析的实践和研究者们面临的棘手难题。我认为可信的分析一般都会得出政策结果的区间预测而不是点预测。第二部分包括第4章到第6章,剖析了当政府仅仅掌握关于政策结果的不完备知识时,应该如何合理地做出政策决策。

第1章主要是基于我发表的一篇文章(Manski, 2011b),描述了研究者喜欢运用强到不可信的强假设得出确定性的政策发现。我给出了六个例证,它们促成了不可信的论断(*incredible certitude*):传统的论断(*conventional certitude*)、冲突的论断(*dueling certitudes*)、将科学与倡导混为一谈的论断(*conflating science and advocacy*)、期望性的推断(*wishful extrapolation*)、不合逻辑的论断(*illogical certitude*)和媒体夸大的报道(*media overreach*)。这一章解释了当前政策分析实践中我不喜欢的部分,但是仅有批评是不够的,我必须提出建设性的替代做法。这是接下来的任务。

在一个理想世界中,不从事方法论研究的非专业人士很容易就信任政策分析的结论。然而,第1章中描述的实践表明,政策分析的消费者不能完全信任专家。因此,公务员、新闻记者和对此感兴趣的社会公众只有充分理解预测方法,才能对报告中的调查结果进行评估。所以,第2章和第3章介绍了多种运用强假设得出有力结论的传统方法。此外,我还描述了自己研究出的方法,即如何运用较弱假设得出区间

预测。

第2章剖析了那些使预测政策结果变得十分困难的基本推断难题。因为缺少反事实(counterfactual)数据——如果没有实施这一政策,结果会怎么样。我先粗略介绍与处理反应(treatment response)相关的分析,然后我设定了一个相对简单的环境,让研究者观察一个研究总体中不同成员的处理结果,其中一些人接受的是一种处理方法,其余人接受的是另一种处理方法,其目标是预测如果设定的政策要求每个人都接受相同的处理方法,会得到什么结果。

我描述了研究者如何把所得到的有关研究总体的结果数据与所提出的假设结合在一起预测政策结果,其中的假设就是研究总体对政策有完全相同的处理反应。一些假设认为,不同人对处理的反应是相同的。另一些假设则认为,不同组别的人对处理的反应是相同的。后者促成了随机实验。

为了阐明如何分析处理反应,我讨论了那些旨在了解各种处理效果的研究。我描述了很多分析,包括死刑对杀人犯的威慑作用,重判少年累犯对其是否再次犯罪的作用,最低工资和失业保险对于就业的作用,以及学前教育对高中教育的作用等。

第3章继续研究政策结果的预测,所要说明的问题比第2章更具挑战性。同样,困难在于当一项政策要求强制实施某种处理时,如何预测可能出现的结果。新的挑战在于在接受观察的研究总体中,还没有人接受过即将强制实施的处理。第2章中所研究的相同反应假设也无法预测一个全新处理可能带来的结果。

通过假设个体会如何对处理作出反应,我们可以使作出预测成为可能。试图预测人们对新政策行为反应的经济学家一直沿用此法。我描述并批评了显示偏好分析(revealed preference analysis)这一经济学方法,这一方法将理性选择行为基本假设与人们偏好的具体假设结合在一起。为了证明这一点,我讨论了旨在了解所得税如何影响劳动供给以及联邦财政援助政策如何影响大学入学率所进行的相关研究。

在第一部分,我已经解释了预测政策结果是一件很困难的事情。在第二部分,我将考虑如何做决策才能合理地解决这些困难。第4章

探讨由规划者(planner)做出的政策选择。规划者是一个真实的或理想化的、维护社会利益的决策者。我用决策理论的基本原理来构建只掌握不完备知识的规划难题。这些原理不能为不确定世界中的政策选择提供一套完备的指导。相反,它们明确表明不存在唯一正确的应对有限知识的方法,而是存在许多合理的方法。为了论证这一点,我讨论当警察不完全了解搜查的威慑作用时,会如何选择和寻找犯罪证据。同时,我也在考虑,如果公共卫生规划者只掌握有限的疾病传播知识,会如何选择预防传染病的疫苗接种政策。

第5章将只掌握不完备知识的规划框架运用到如何给一个目标总体分配两种处理方法这一棘手问题。我建议采用多元化处理选择(diversified treatment choice)策略应对不确定性,并逐渐减少不确定因素。金融多元化投资一直是常用的投资组合配置方法,投资者用这一方法在一系列未知回报的投资中配置资金。我认为,如果一个社会必须处理一群人但又不知道最好的处理方法时,多元化或许是具有吸引力的方法。

如果所承担的任务是按顺序处理一连串的新群组,那么处理方法多元化就更有用。此时我们可以从学习中受益,对前面群组处理结果的观察有助于后续群组处理方法的选择。我指出,多元化方法有利于从中学习,因为人们接受的处理方法是随机分配的,从而产生了随机实验。这使得我引入了自适性的多元化(adaptive diversification)概念,即经过一段时间之后,随着处理反应的信息积累,社会将改进其对处理方法的分配方式。为了说明这一问题,我研究了集中的卫生保健系统中医疗方案的供给方式,以及美国食品药品监督管理局(FDA)的药品审批程序。

第6章将第一部分和第二部分联系起来。我讨论了在现代社会中政策分析和决策制定的隔离机制(institutional separation)。此外,我建议社会将政策分析与决策之间的关系看作是一个处理反应问题。替代目前政策分析的方法是采取多元化处理方式,社会关注的是决策质量。

第一部分 政策分析